TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	709703/22
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE FAROL
INTERESSADO:	CLEBERSON LUIZ GUIRRO, ELIANE AMÉLIA ESTEVAM MENESES, MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, MUNICÍPIO DE FAROL, OCLECIO DE FREITAS MENESES, TAUILLO TEZELLI
ADVOGADO / PROCURADOR	LUIZ ALFREDO DA CUNHA BERNARDO
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1863/23 - Tribunal Pleno

Denúncia. Município de Farol. Cessão de servidor. Aferição da regularidade da cessão realizada e dos valores pagos a título de remuneração. Cessão de servidora sem ônus. Pela procedência parcial com recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia, oferecida por Cleberson Luiz Guirro, em face de Oclecio de Freitas Meneses e de sua esposa, Eliane Amélia Estevam Meneses, alegando, em síntese, a ausência de interesse público na cessão da servidora Eliane Amelia Estevam Meneses pelo Município de Campo Mourão (cedente), destacando que os valores percebidos por esta servidora, não estariam condizentes com os praticados pelo Município de Farol (cessionário).

Pelo Despacho n.º 1104/22 – GCFAMG (peça 5), o então Relator do presente feito, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu a Denúncia para fim de (i) aferição da regularidade da cessão realizada; e (ii) aferição dos valores pagos a título de remuneração.

Devidamente cientificados (peça 8), os Denunciados acostaram defesa conjunta aos autos (peças 10/19), alegando em síntese que a Denúncia foi recebida exclusivamente para o fim de aferição da regularidade da cessão realizada, bem como, dos valores pagos a título de remuneração. Busca esclarecer que a cessão da servidora ocorreu dentro da legalidade, destaca que manteve a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

remuneração de origem com base no princípio da irredutibilidade salarial e que a exoneração da servidora se deu em virtude de sua aposentadoria.

A fim de comprovar e esclarecer sua Defesa, os Denunciados juntaram aos autos: (i) as portarias de nomeação (peça 16); (ii) a portaria de exoneração (peça 17); e (iii) as tabelas de remuneração da servidora referente ao período em que esteve cedida, todos os documentos do Município de Farol (cessionário).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em primeira análise, pela Instrução n.º 500/23 – CGM (peça 22), opinou pela procedência da presente Denúncia com aplicação de multa e pela autuação e intimação do Município de Campo Mourão.

A Unidade Técnica destacou que embora o Município de Farol tenha realizado a cessão da servidora com base nas previsões legislativas[1], para que a cessão seja lícita, conforme o entendimento deste Tribunal, é necessário seguir os seguintes requisitos:

> (i) A motivação expressa do interesse público e ausência de prejuízo;
>
> (ii) A formalização jurídica, mediante celebração de convênio ou instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação;
>
> (iii) O caráter temporário da cessão, ou seja, que possua prazo certo e definido, devidamente previsto no instrumento de colaboração;
>
> (iv) A observância à legislação local;
>
> (v) A prévia autorização legal;
>
> (vi) Aplicação somente à servidores ocupantes de cargo ou emprego público de provimento efetivo junto à origem.

[1] Lei Municipal n.º 1.085/97 e Lei Municipal n.º 3173/2013.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

Ainda, frisou que *"A formalização jurídica deve ser realizada por intermédio de convênio, que deverá conter expressamente a motivação e a necessidade de cooperação, sob pena de configurar desvio de função. Destaca-se a definição de convênio como o ajuste cabível entre órgãos ou entidades de natureza pública, exclusivamente"* (peça 22, fl. 5), o que, na análise da Unidade, inexistiu no caso em tela.

Pelo Parecer n.º 152/23 – 3PC (peça 23), em primeira análise, o Ministério Público de Contas corroborou com o opinativo técnico pela procedência da Denúncia com a determinação de restituição dos valores pagos a maior à servidora com a devida correção monetária e citação do Município de Campo Mourão.

Destacou que *"a cessão em comento não teve por objetivo realizar o interesse público, mas beneficiar pessoalmente o Prefeito e sua esposa, uma vez que a nomeação de qualquer outra pessoa para o cargo de Secretária da Família, Cidadania e Promoção Social implicaria no pagamento de remuneração sensivelmente menor (cerca de dois mil reais mensais a menos) do que o montante pago à primeira dama"* (peça 23, fl. 2).

Pelo Despacho n.º 278/23 – GCFSC (peça 24), determinei a autuação e citação do Município de Campo Mourão, na pessoa de seu representante legal, para juntar aos autos a documentação que entendiam necessária para demonstrar a legalidade da cessão da servidora.

Ante a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 22) e do Ministério Público de Contas (peça 23), os Denunciados acostaram manifestação complementar e documentação comprobatória às peças 32/65, a fim de esclarecer a formação e capacidade técnica da servidora e a sua atuação como Vereadora nas lides diárias, o que, no entendimento da municipalidade, justifica o interesse público no pedido de cessão da servidora a fim de somar esforços no Município de Farol com a sua experiência de 33 (trinta e três) anos de atividades públicas.

Por fim, destaca que *"a denúncia trazida pelo desafeto político do Prefeito, Sr. Oclécio Meneses, é tão somente uma tentativa de vingança, uma denúncia de má-fé e caluniosa vez que sua genitora Mercedes Moreira (tia da ex-prefeita Angela Kraus)*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

era quem antes ocupava o cargo de Secretaria da Ação Social, sendo exonerada do cargo face a troca de gestão" (peça 32, fl. 50).

O Município de Campo Mourão, devidamente cientificado (peças 27/30), acostou contraditório às peças 67/68, alegando preliminarmente, em síntese, a nulidade processual, considerando que não foi oportunizado o contraditório antes da análise e do opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 22) pela procedência do feito.

No mérito, a municipalidade alega que a cessão da servidora preencheu todos os requisitos exigidos por este Tribunal, defendendo que houve motivação, interesse público e não houve prejuízo ao erário. Juntou aos autos o Processo Administrativo n.º 28166/2020 (peça 68), que resultou na cessão da servidora Eliane Amélia Estevam Meneses, ora Denunciada.

Assim como alegado pelos Denunciados, o Município de Campo Mourão colacionou a sua Lei Orgânica no que tange a cessão de servidores e declarou que, nos termos do opinativo da Unidade Técnica, fará a adequação legislativa ao entendimento deste tribunal (peça 67, fl. 11).

Por fim, requer seja reconhecida a nulidade processual arguida preliminarmente, caso não haja provimento, seja reconhecido o cumprimento de todas as condicionantes deste Tribunal pelo Município de Campo Mourão, afastando a sua condenação.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em análise conclusiva, pela Instrução n.º 1829/23 – CGM (peça 69), inicialmente, quanto à nulidade alegada, esclarece que não há irregularidade, visto que os autos retornam para apreciação e novos opinativos tendo sido oportunizado o contraditório à parte interessada.

Destaca que os Denunciados não conseguiram comprovar a regularidade da cessão e que as comprovações da capacidade técnica da servidora não tornam o ato legal. No mérito, ratificou a Instrução n.º 500/23 – CGM (peça 22) em sua integralidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

O Ministério Público de Contas, em análise conclusiva, pelo Parecer n.º 367/23 – 3PC (peça 70), também em nada alterou o parecer exarado anteriormente, apenas complementou que *"Com relação ao Município de Campo Mourão, embora o ente cedente não tenha formalizado o ato adequadamente, inexistem evidências de prejuízos ao erário, uma vez que os pagamentos foram integralmente suportados pelo Município de Farol, que deve ser devidamente ressarcido nos termos deste opinativo"* (peça 70, fl. 3).

É o breve relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar, que no recebimento da presente Denúncia, o objeto se restringe à: (i) aferição da regularidade da cessão realizada; e (ii) aferição dos valores pagos a título de remuneração.

Quanto a **aferição da regularidade da cessão realizada**, destaca-se que, no entendimento deste Tribunal, para que a cessão seja lícita é necessário seguir os seguintes requisitos:

> (i) A motivação expressa do interesse público e ausência de prejuízo;
>
> (ii) A formalização jurídica, mediante celebração de convênio ou instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação;
>
> (iii) O caráter temporário da cessão, ou seja, que possua prazo certo e definido, devidamente previsto no instrumento de colaboração;
>
> (iv) A observância à legislação local;
>
> (v) A prévia autorização legal;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

(vi) Aplicação somente à servidores ocupantes de cargo ou emprego público de provimento efetivo junto à origem.

Compulsando aos autos, verifico que, em que pese os Municípios não terem cumprido todos os requisitos da cessão nos exatos termos do entendimento deste Tribunal, não me parece razoável deixar de observar que os Entes celebraram um acordo, um instrumento equivalente, o que demonstra o cumprimento do requisito (ii), o qual define que a formalização jurídica da cessão dar-se-á mediante celebração de convênio ou **instrumento equivalente**, instrumento este que resultou na cessão da servidora Eliane Amélia Estevam Meneses, ora Denunciada (peça 68, fl. 47), o que demonstra então o cumprimento do requisito (v).

Extrai-se da legislação juntada aos autos[2], bem como, da Lei Municipal n.º 838/217 do Município de Farol[3], que tanto o Município de Campo Mourão (cedente), como o Município de Farol (cessionário), possuem autorização legal para realizar a cessão de servidores públicos, o que demonstra o cumprimento do requisito (iv).

Ademais, verifica-se no Processo Administrativo n.º 28166/2020 (peça 68), que resultou na cessão da servidora, que a servidora Eliane Amélia Estevam Meneses era efetiva no Município de Campo Mourão (cedente), no cargo de Orientador Educacional desde 08 de setembro de 1998, Portaria n.º 387/98 (peça 68, fl. 2), e que o Sr. Oclecio de Freitas Meneses, Prefeito do Município de Farol (cessionário), ora denunciado, em sua atuação discricionária, solicitou por escrito a cessão da servidora Eliane Amélia Estevam Meneses, para o fim de compor a sua equipe de governo, ficando o ônus da remuneração e respectivos recolhimentos previdenciários sob sua responsabilidade, do cessionário (peça 68, fls. 5/70), o que demonstra o cumprimento dos requisitos (i) e (vi).

[2] Lei Municipal n.º 1.085/97 e Lei Municipal n.º 3173/2013.
[3] Lei Municipal nº 838/2017 (https://camarafarol.pr.gov.br/temp/14062023100847arquivo_LeiOrdin%C3%A1ria_0044-2017.pdf)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

Já o requisito (iii), qual seja, *o caráter temporário da cessão, ou seja, que possua prazo certo e definido, devidamente previsto no instrumento de colaboração*; não restou comprovado pelos Entes. Verifica-se nos autos que a servidora foi nomeada no Município de Farol em 02/02/2021 (peça 16) e exonerada em 01/06/2022 (peça 17), após ser concedida a sua aposentadoria, ou seja, a cessão perdurou por 16 (dezesseis) meses.

Ou seja, quanto a aferição da regularidade da cessão realizada, constatei que apenas 1 (um) dos requisitos estabelecidos por este Tribunal é que não foi integralmente cumprido pelos Entes ao realizar a cessão da servidora Eliane Amélia Estevam Meneses, motivo que não me parece razoável para a aplicação da multa proposta pela Unidade Técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas, de modo que, converto o opinativo de sanção ao Município em recomendação, para que nos próximos atos de cessão de servidores, seja observado o entendimento deste Tribunal.

Quanto a **aferição dos valores pagos a título de remuneração**, nos termos do art. 37, inciso XV e pelo princípio da irredutibilidade, o servidor cedido não pode sofrer prejuízos com a cessão realizada. E, considerando que o cessionário assumiu o ônus da remuneração no acordo firmado entre as partes, não restando prejuízo nem dano ao erário daquele, entendo correto o pagamento dos valores a título de remuneração à servidora nos moldes da contratação inicial, demonstrando a regularidade dos pagamentos.

No mais, não vislumbro de plano que a cessão em comento tenha sido para beneficiar pessoalmente o Prefeito e sua esposa, ora denunciada e servidora cedida, mesmo porque, da fundamentação exposta, nota-se que o ato de cessão foi lícito e a servidora era efetiva no Município cedente, além de ter as qualificações e conhecimentos técnicos para somar ao Ente cessionário no cargo de Secretária da Família, Cidadania e Promoção Social, em benefício da população, caracterizando o interesse público.

Portanto, ouso divergir dos bens lançados fundamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, decidindo pela procedência parcial da presente Denúncia com recomendação à municipalidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

para que nos próximos atos de cessão de servidores seja observado o entendimento deste Tribunal quanto aos requisitos da cessão de servidores.

III. VOTO

Pelo exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da Denúncia e, no mérito, pela sua **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, com a seguinte recomendação:

i) **Recomendar** que os Municípios de Farol e de Campo Mourão promovam a adequação de sua legislação ao entendimento firmado neste Tribunal quanto aos requisitos a serem atendidos na cessão de servidores públicos, nos termos do Acórdão n.º 1582/22 – Tribunal Plena do Processo n.º 276250/21.

Encaminhem-se o feito à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para as anotações de estilo, nos termos regimentais[4].

Após, transitada em julgado a decisão e adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno[5] determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivo.

VISTOS, relatados e discutidos,

---

[4] **Art. 175-L.** Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução n° 64/2018).
(...)
XV – monitorar o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações expedidas em processos que envolvam a área municipal de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões, dando os encaminhamentos necessários em caso de descumprimento; (Redação dada pela Resolução nº 91/2022)

[5] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010) **§ 1º** Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** a Denúncia e, no mérito, pela sua **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, com a seguinte recomendação:

i) **recomendar** que os Municípios de Farol e de Campo Mourão promovam a adequação de sua legislação ao entendimento firmado neste Tribunal quanto aos requisitos a serem atendidos na cessão de servidores públicos, nos termos do Acórdão n.º 1582/22 – Tribunal Plena do Processo n.º 276250/21;

II - encaminhar o feito à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para as anotações de estilo, nos termos regimentais;

III - após transitada em julgado a decisão e adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 6 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.WOG4